

§ 278

Riktlinje för kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet

KSN-2020-01182

Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta

1. **att** anta Riktlinje för kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet enligt ärendets **bilaga**,
2. **att** ersätta det tidigare antagna Programmet för kommunalt finansierad verksamhet med Riktlinje för kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet, samt
3. **att** kommunstyrelsen fortsättningsvis ansvarar för revidering av riktlinjen.

Beslutsgång

Ordförande ställer föreliggande förslag mot avslag och finner att arbetsutskottet bifaller detsamma.

Sammanfattning

Enligt kommunallagen ska kommunfullmäktige varje mandatperiod besluta om ett program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

I Uppsala kommun beslutar kommunfullmäktige om mål för verksamheten i Mål och budget för aktuell period. Genom målen i Mål och budget samt Riktlinje för kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet uppfyller Uppsala kommun kommunallagens krav på att fullmäktige för varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. (KL 5 kap. 3 §).

I december 2016 beslutade kommunfullmäktige om ett Program för kommunalt finansierad verksamhet. Denna riktlinje i kombination med målsättningar i Mål och budget ersätter det programmet.

Kommunstyrelsens arbetsutskott
Protokollsutdrag

Datum:
2020-09-08

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 4 juni 2020
- Bilaga, förslag till Riktlinje för kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse

Datum:
2020-06-04

Diarienummer:
KSN-2020-01182

Handläggare:
Sara Duvner, Johan Lindqvist

Riktlinje för kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. **att** anta Riktlinje för kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet enligt ärendets **bilaga**,
2. **att** ersätta det tidigare antagna Programmet för kommunalt finansierad verksamhet med Riktlinje för kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet, samt
3. **att** kommunstyrelsen fortsättningsvis ansvarar för revidering av riktlinjen.

Ärendet

Enligt kommunallagen ska kommunfullmäktige varje mandatperiod besluta om ett program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

I Uppsala kommun beslutar kommunfullmäktige om mål för verksamheten i Mål och budget för aktuell period. Genom målen i Mål och budget samt Riktlinje för kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet uppfyller Uppsala kommun kommunallagens krav på att fullmäktige för varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. (KL 5 kap. 3 §).

I december 2016 beslutade kommunfullmäktige om ett Program för kommunalt finansierad verksamhet. Denna riktlinje i kombination med målsättningar i Mål och budget ersätter det programmet.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret tillsammans med omsorgsförvaltningen och socialförvaltningen.

Barn-, näringslivs- och jämställdhetsperspektiv har beaktats i beredningen. Riktlinjerna har utformats för att underlätta för externa utförare så väl som egen regi att likvärdigt utföra kommunalt finansierad verksamhet.

Föredragning

Kommuner får enligt kommunallagen lämna över viss verksamhet till privata utförare (KL 3 kap. 12 §). Kommunen är fortfarande ansvarig gentemot invånarna för dessa verksamheter på samma sätt som för verksamhet som bedrivs i egen regi. Kommunen är också skyldig att kontrollera och följa upp den verksamhet som lämnats över till privata utförare och göra det möjligt för allmänheten att få insyn i verksamheten.

Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Programmet ska ange hur mål och riktlinjer ska följas upp samt hur allmänhetens insyn ska tillgodoses (KL 5 kap. 3 §).

I Uppsala kommun beslutar kommunfullmäktige om mål för verksamheten i Mål och budget för aktuell period. Genom målen i Mål och budget samt Riktlinje för kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet uppfyller Uppsala kommun kommunallagens krav på att fullmäktige för varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. (KL 5 kap. 3 §).

I samband med verksamhetsplaneringen ska nämnderna planera och beskriva vad uppföljningen ska omfatta och hur den ska gå till. Nämnderna ska årligen beskriva och tydliggöra relationen och fördelningen mellan egen regi och privata utförare inom ansvarsområdet. Avsikter kring den framtida inriktningen av verksamheten ska framgå, exempelvis planer på större upphandlingar och förändringar inom utbud eller inriktning av insatser. Nämndernas beskrivning återfinns i Mål och budget och beslutas således av kommunfullmäktige.

Den kommunala verksamhetens mål och kommunens skyldighet att följa upp att verksamheten bedrivs i enlighet med målen är oberoende av om verksamheten utförs av kommunens egen regi eller av privata utförare. Uppsala kommuns riktlinje omfattar därför all kommunalt finansierad verksamhet, oavsett regi.

Sedan programmet för kommunalt finansierad verksamhet antogs 2016 har planeringen fungerat väl. Däremot kan uppföljningen utvecklas. I riktlinjen har tre huvudsakliga syften med uppföljningen definierats för att underlätta utveckling av densamma. Dessa syften är

- att kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunens mål och att verksamheten leder till förväntade effekter,
- att utgöra ett underlag i kommunens kontinuerliga arbete för att utveckla och förbättra verksamheten, samt
- att se till att verksamheten fungerar och att utkräva ansvar om så inte sker.

Riktlinjen syftar till att ge utförarna av den kommunalt finansierade verksamheten tydliga och förutsägbara förutsättningar. Detta framgår exempelvis genom kravet på kommunen som systemledare att ha likvärdiga, stabila och enhetligt beskrivna ersättningssystem.

Syftet med riktlinjen är även säkerställa att kommunens mål och normerande styrning får genomslag i hela den kommunalt finansierade verksamheten samt att säkerställa transparens såväl i den kommunala styrningen som i den kommunalt finansierade verksamheten men samtidigt inte påverka konkurrensmöjligheterna mellan privata utförare och kommunal egenregi.

Ekonomiska konsekvenser

Riktlinjen medför inga kostnader utöver beslutade ramar.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 4 juni 2020
- Bilaga, förslag till Riktlinje för kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör

Normerande styrdokument

Beslutsfattare:
Kommunstyrelsen

Dokumentansvarig:
Avdelningschef kvalitet och planering, Kommunledningskontoret

Datum:
2020-06-25

Diarienummer:
KSN-2020-01182

Riktlinje för kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet

Policy

Riktlinje

Rutin

Vägledning

Innehåll

Inledning	3
Syfte.....	3
Omfattning	3
Avgränsning	3
Styrning och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet.....	4
Definitioner och begrepp	4
Lagbestämmelser och krav	4
Ansvar	4
Krav på styrning av kommunalt finansierad verksamhet.....	5
Demokratiskt genomslag	5
Tydlighet för invånarna	5
Delaktighet för ökad effektivitet.....	5
Kontinuitet och långsiktighet	6
Krav på planering och uppföljning av samt insyn i kommunalt finansierad verksamhet.....	6
Planering	6
Uppföljning	6
Insyn i verksamheten	7
Relaterade dokument.....	7

Inledning

Uppsala kommun är ansvarig för den kommunalt finansierade verksamheten och bestämmer verksamhetens mål, inriktning och omfattning samt sätter upp krav för dess kvalitet. Kommunen ansvarar även för att kontrollera och följa upp verksamheten oavsett om den tillhandahålls av kommunen i egen regi eller genom andra utförare. I denna riktlinje tydliggör kommunen vilka krav som ställs på utförarna av den kommunalt finansierade verksamheten i Uppsala kommun.

Kraven i riktlinjen kompletterar *Policy för upphandling och inköp* och visar hur den kommunalt finansierade verksamheten ska förverkliga principerna i kommunens *Kvalitetspolicy*; att möta olikheter, lära och förbättra samt utveckla tillsammans.

I Uppsala kommun beslutar kommunfullmäktige om mål för verksamheten i Mål och budget för aktuell period. Genom målen i Mål och budget samt Riktlinje för kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet uppfyller Uppsala kommun kommunallagens krav på att fullmäktige för varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. (KL 5 kap. 3 §).

Syfte

De krav som ställs i riktlinjen ska ge utförarna av den kommunalt finansierade verksamheten tydliga och förutsägbara förutsättningar. Kraven ska säkerställa att kommunens mål och normerande styrning får genomslag i hela den kommunalt finansierade verksamheten. Kraven ska också säkerställa transparens såväl i den kommunala styrningen som i den kommunalt finansierade verksamheten men samtidigt inte påverka konkurrensmöjligheterna mellan privata utförare och kommunal egenregi.

Omfattning

Riktlinjen omfattar både verksamheten i kommunens egenregi och den verksamhet som lämnats över till privata utförare genom avtal.

Riktlinjen begränsar sig till sådan verksamhet som kommunen bedriver i förvaltningsform. Verksamhet som bedrivs av kommunägda bolag omfattas inte.

Avgränsning

Riktlinjen omfattar inte fristående skolor eller förskolor - såvida inte kommunen har upphandlat förskoleverksamheten. De fristående skolorna och förskolorna är verksamheter med egna huvudmän och upphandlas inte av kommunen. Något uppdrag eller avtal med kommunen finns inte med de fristående skolorna eller förskolorna. Huvudmännens ansvar för den utbildning som bedrivs i deras verksamhet är reglerat i skollagen och tillsynen av de fristående skolorna hanteras av staten. Tillsynen av de fristående förskolorna hanteras av kommunen.

För partnerskap med den ideella sektorn samt stöd till sociala företag finns särskilda riktlinjer fastställda av kommunstyrelsen, *Riktlinje för idéburet partnerskap* och *Riktlinje för stöd till sociala företag*.

Styrning och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet

Definitioner och begrepp

Huvudman. Som huvudman bestämmer kommunen verksamhetens mål, inriktning och omfattning samt sätter upp krav för dess kvalitet. Som huvudman kontrollerar kommunen att verksamheten följer angivna mål, riktlinjer, föreskrifter och andra krav. När verksamhet lämnats över till privata utförare visar det avtal som slutits med utföraren vilka krav som gäller. I riktlinjen används ibland begreppet systemledare för att skilja mellan kommunen som huvudman eller systemledare och kommunen som ansvarig för sin egen regi.

Egenregi. Den verksamhet kommunen själv utför i förvaltningsform.

Privata utförare. Med privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet. Det kan exempelvis vara ett privatägt bolag, en förening eller en stiftelse. Organisationer och företag som utför mindre och enstaka tjänster åt kommunen omfattas inte av begreppet privata utförare. Verksamheten lämnas oftast över efter en offentlig upphandling eller efter införande av ett valfrihetssystem. Avtal tecknas med den privata utföraren.

Brukare. En brukare är en person som får individuellt behovsprövade insatser av kommunen.

Egenkontroll innebär att en verksamhetsutövare själv ska kontrollera att verksamheten följer de regler som styr verksamheten.

Utförare avser både egenregi och privata utförare.

Lagbestämmelser och krav

Kommuner får enligt kommunallagen lämna över viss verksamhet till privata utförare (KL 3 kap. 12 §). Kommunen är fortfarande ansvarig gentemot invånarna för dessa verksamheter på samma sätt som för verksamhet som bedrivs i egenregi. Kommunen är också skyldig att kontrollera och följa upp den verksamhet som lämnats över till privata utförare och göra det möjligt för allmänheten att få insyn i verksamheten.

Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Programmet ska ange hur mål och riktlinjer ska följas upp samt hur allmänhetens insyn ska tillgodoseas (KL 5 kap. 3 §). Uppsala kommuns program ingår som en del i kommunfullmäktiges Mål och budget.

Ansvar

Kommunstyrelsen beslutar om denna riktlinje och ansvarar för att förvalta den vilket innebär att säkerställa tillämpning, uppföljning och vid behov revidering. Övriga nämnder ansvarar för att implementera riktlinjen i den egna verksamheten.

I samband med verksamhetsplaneringen ska nämnderna årligen beskriva sina mål för den kommunalt finansierade verksamheten i form av den planerade fördelningen mellan egenregi och privata utförare inom ansvarsområdet. Utifrån nämndernas

beskrivning beslutar kommunfullmäktige om fördelning av verksamhet mellan egenregi och privata utförare i Mål och budget. Det vanliga är att fördelningen görs antingen i verksamheter, procent eller pengar.

Varje nämnd ansvarar för planering, uppföljning och kontroll av den verksamhet som bedrivs inom sitt ansvarsområde.

Krav på styrning av kommunalt finansierad verksamhet

Kraven gäller både när kommunens nämnder styr verksamheten i egenregi och anlitar privata utförare.

Demokratiskt genomslag

Demokratiskt genomslag innebär att kommunens beslut ska förverkligas oavsett om en kommunal verksamhet bedrivs i egenregi eller av privata utförare. Det demokratiska genomslaget ökar förutsättningarna för en hållbar social, ekologisk och ekonomisk utveckling. Av detta skäl är det viktigt att

- Utförare bidrar till att kommunens mål uppfylls. Nämnderna ska säkerställa att de mål kommunfullmäktige beslutar om i Mål och budget förverkligas oavsett utförare samt att relevant lagstiftning efterlevs i verksamheterna.
- Nämnderna och utförarna ska utveckla samarbetsformer för att få genomslag för demokratiskt fattade beslut. Nämnderna ska ha en löpande dialog med företrädare för utförare och brukare om hur verksamheten kan anpassas till förändrade politiska ambitioner även under pågående avtalsperioder.

Tydlighet för invånarna

Det ska vara tydligt vad kommunens invånare kan förvänta sig av den kommunalt finansierade verksamheten. Det bidrar till invånarnas trygghet och ökar möjligheten att engagera invånarna att påverka verksamheten. Av detta skäl är det viktigt att

- Det är tydligt att det är kommunen som är avsändare för den verksamhet som kommunen finansierar. Utförare ska visa att de arbetar på uppdrag av kommunen.
- Kommunen har tillräcklig insyn i privata utförares verksamhet för att möjliggöra ansvarsutkrävande och för att kunna informera invånarna om all verksamhet på ett likvärdigt sätt.

Delaktighet för ökad effektivitet

Idéer och synpunkter från brukare, anhöriga och personal i de kommunalt finansierade verksamheterna ska tas till vara och ligga till grund för verksamhetens utveckling. Det ökar möjligheterna att utforma verksamheten på ett sätt som passar alla i en målgrupp, oavsett skilda behov och förutsättningar. Av detta skäl är det viktigt att

- Involvera brukare och utförare i att förbättra servicen i den vardagliga verksamheten samt i utformningen av välfärdssystemet.
- Det finns ett handlingsutrymme för utförare att kunna anpassa insatser efter individens behov. Snarare än att lägga fokus på detaljerade aktiviteter ska kommunen i sin styrning och uppföljning tita på utfall och vilka nyttor verksamheten ska ge målgruppen.

- Kommunen synliggör resultat och agerar för förbättringar. I uppföljningen ska kommunen jämföra utfall för olika brukargrupper och för olika utförare för att hitta skillnader som visar var det finns behov att öka likvärdigheten. Kommunen ska genom branschråd och andra samarbeten sprida goda exempel inom den kommunalt finansierade verksamheten.

Kontinuitet och långsiktighet

Med förtroendefulla och långsiktiga relationer mellan kommunen och utförarna ökar kontinuiteten för brukarna och förutsättningarna för en kontinuerlig verksamhetsutveckling. För att öka kvalitet och effektivitet behöver det finnas en förutsebarhet kring hur välfärden ska förverkligas. Av detta skäl är det viktigt att

- Kommunen strävar efter långsiktiga relationer med utförare där kunskap och erfarenhet utbyts om brukarnas behov och om vad som leder till framgångsrika resultat.
- Kommunen strävar efter att skapa förutsebarhet genom stabila villkor för utförarna av kommunalt finansierad verksamhet. Det handlar bland annat om krav på att kommunen ska ha likvärdiga, stabila och enhetligt beskrivna ersättningssystem.

Krav på planering och uppföljning av samt insyn i kommunalt finansierad verksamhet

Inom kommunen bedrivs verksamhet både av privata utförare och i egen regi inom en mängd verksamhetsområden. Typen av tjänster och hur arbetet genomförs skiljer sig åt vilket medför att nivån på planeringen och uppföljningen delvis varierar och behöver anpassas efter den aktuella verksamheten.

Planering och uppföljning i Uppsala kommun regleras av *Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsernas verksamhetsplanering, uppföljning och interna kontroll* samt andra verksamhetsspecifika föreskrifter. Utöver det gäller följande för kommunalt finansierad verksamhet.

Planering

Nämndernas planering av kommunalt finansierad verksamhet ska göras på ett likvärdigt sätt och bidra till transparens mellan kommunen som systemledare och utförare av kommunalt finansierad verksamhet.

I samband med verksamhetsplaneringen ska nämnderna planera och beskriva vad uppföljningen ska omfatta och hur den ska gå till. Nämnderna ska årligen beskriva sina mål för den kommunalt finansierade verksamheten och tydliggöra relationen och fördelningen mellan egenregi och privata utförare inom ansvarsområdet. Avsikter kring den framtida inriktningen av verksamheten ska framgå, exempelvis planer på större upphandlingar och förändringar inom utbud eller inriktning av insatser.

Uppföljning

Nämndernas uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet ska göras på ett likvärdigt sätt. Nämnden redovisar resultatet av uppföljningen i samband med årsredovisningen.

Uppföljningen har tre huvudsakliga syften

- att kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunens mål och att verksamheten leder till förväntade effekter,
- att utgöra ett underlag i kommunens kontinuerliga arbete för att utveckla och förbättra verksamheten, samt
- att se till att verksamheten fungerar och att utkräva ansvar om så inte sker.

Utöver kommunens uppföljning ska utförare ha egna system för att upptäcka om brukare eller brukargrupper inte får sina behov tillgodosedda och för att i så fall ändra sina arbets sätt. Kommunen ska också följa upp att utförare har system för egenkontroll.

Insyn i verksamheten

Kommunen måste kontrollera och följa upp verksamheten och se till att allmänheten får insyn i verksamheten. Kommunen ställer därför krav på utförare att

- svara på frågor inom angiven tidsram,
- lämna begärt underlag inom angiven tidsram,
- delta i de undersökningar, exempelvis brukarundersökningar, som begärs, samt att
- ta emot kommunen vid anmälda och oanmälda verksamhetsbesök.

Den information som kommunen begär in av en privat utförare ska ha koppling till avtalet med kommunen och till den verksamhet som utförs. Utföraren är enbart skyldig att lämna uppgifter som inte strider mot lag eller annan författning. Uppgifterna ska exempelvis inte utgöra företagshemlighet enligt *Lag (2018:558) om skydd för företagshemligheter*.

Kommunen presenterar ett urval av uppgifter från de genomförda kontrollerna och uppföljningen för invånarna för att underlätta val av utförare. Detta är kommunen skyldig att göra enligt kommunallagen på ett sakligt, relevant, jämförbart, lättförståeligt och lättillgängligt sätt.

Relaterade dokument

Mål och budget

Nämndernas verksamhetsplaner

Policy för upphandling och inköp

Kvalitetspolicy

Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsernas verksamhetsplanering och uppföljning

Riktlinje för partnerskap

Riktlinje för sociala företag